

Uchwała z dnia 6 lipca 2005 r., III CZP 41/05

Sędzia SN Mirosław Bączyk (przewodniczący)

Sędzia SN Gerard Bieniek (sprawozdawca)

Sędzia SN Irena Gromska-Szuster

Sąd Najwyższy w sprawie z odwołania Mieczysława S. przy uczestnictwie zamawiającego Gminy P. o przetarg nieograniczony, po rozstrzygnięciu w Izbie Cywilnej na posiedzeniu jawnym w dniu 6 lipca 2005 r., przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej Jana Szewczyka, zagadnienia prawnego przedstawionego przez Sąd Okręgowy w Poznaniu postanowieniem z dnia 8 marca 2005 r.:

„Czy wskazany w art. 184 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177) dzień doręczenia rozstrzygnięcia protestu jako początek biegu pięciodniowego terminu na wniesienie odwołania od oddalenia lub odrzucenia protestu odnosi się także do sytuacji, gdy protest został rozstrzygnięty w terminie z art. 183 ust. 1 ustawy jednak doręczenie rozstrzygnięcia nastąpiło po jego upływie?”

podjął uchwałę:

Wskazany w art. 184 ust. 2 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm.) dowód doręczenia rozstrzygnięcia protestu jako określający początek biegu pięciodniowego terminu do wniesienia odwołania od oddalenia lub odrzucenia protestu odnosi się także do sytuacji, w której protest został rozstrzygnięty w terminie z art. 183 ust. 1 ustawy, jednak doręczenie rozstrzygnięcia nastąpiło po jego upływie.

Uzasadnienie

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych przedstawił Sądowi Okręgowemu skargę Mieczysława S. od postanowienia zespołu arbitrów z dnia 15 września 2004 r., odrzucającego odwołanie skarżącego na oddalenie przez zamawiającego protestu z dnia 4 października 2004 r. W uzasadnieniu tego postanowienia podniesiono, że zostało ono wniesione po terminie. Protest został złożony zamawiającemu w dniu 4 października 2004 r., a więc – zdaniem zespołu arbitrów – pięciodniowy termin wynikający z art. 184 ust. 2 ustawy – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. Nr 19, poz. 177 ze zm. – dalej: "Pr.z.p.") rozpoczął bieg, licząc od upływu terminu do rozpatrzenia protestu, tj. od dnia 10 października 2004 r. Termin do wniesienia odwołania upłynął więc z dniem 14 października 2004 r. Rozstrzygnięcie protestu nastąpiło wprawdzie w dniu 8 października 2004 r. i zostało doręczone odwołującemu w dniu 11 października 2004 r., to jednak w okolicznościach sprawy data doręczenia rozstrzygnięcia protestu nie miała żadnego znaczenia, skoro termin do wniesienia odwołania rozpoczął bieg nie od tego dnia, lecz z dniem upływu terminu określonego do rozstrzygnięcia protestu. Ten termin upłynął z dniem 14 października 2004 r., a odwołanie zostało wniesione w dniu 15 października 2004 r.

Rozpoznając skargę Mieczysława S. Sąd Okręgowy przedstawił do rozstrzygnięcia Sądowi Najwyższemu zagadnienie prawne o treści sformułowanej na wstępie uchwały.

Sąd Najwyższy zważył, co następuje: (...)

Jak trafnie wskazał Sąd Okręgowy, treść art. 183 ust. 1 i art. 184 ust. 2 Pr.z.p. pozwala wyróżnić cztery sytuacje związane z terminem wniesienia odwołania od oddalenia lub odrzucenia protestu; gdy zamawiający rozstrzygnął protest w ustawowym terminie pięciu dni, licząc od dnia jego wniesienia i jeszcze przed upływem tego terminu doręczył rozstrzygnięcie wnoszącemu protest, gdy zamawiający nie rozstrzygnął w ogóle protestu, gdy zamawiający rozstrzygnął protest po upływie ustalonego terminu pięciu dni od dnia jego wniesienia i następnie doręczył rozstrzygnięcie wnoszącemu protest, oraz gdy zamawiający rozstrzygnął protest w ustawowym pięciodniowym terminie od jego wniesienia, a doręczenie rozstrzygnięcia wykonawcy nastąpiło po upływie tego terminu.

Zagadnienie prawne przedstawione w niniejszej sprawie dotyczy ostatniej sytuacji, pozostałe bowiem nie wywołują wątpliwości interpretacyjnych. (...)

Chodzi o odpowiedź na pytanie, czy w wypadku, gdy rozstrzygnięcie protestu nastąpiło w terminie wskazanym w art. 183 ust. 1, lecz doręczenie rozstrzygnięcia podmiotowi wnoszącemu protest oraz wykonawcom, którzy przyłączyli się do protestu, nastąpiło już po upływie tego terminu, termin do wniesienia odwołania przewidziany w art. 184 ust. 2 należy liczyć tak, jak w wypadku, gdy rozstrzygnięcie o proteście nastąpiło w terminie, czyli pięć dni od dnia rozstrzygnięcia protestu, czy też, jak w wypadkach, gdy ma miejsce bezskuteczny upływ terminu do rozstrzygnięcia protestu, czyli odwołanie należy wnieść w terminie pięciu dni, od dnia upływu terminu do rozstrzygnięcia protestu.

Za uzasadnione należy uznać stanowisko, że w razie wydania przez zamawiającego rozstrzygnięcia o proteście w terminie określonym w art. 183 ust. 1 zdanie pierwsze, termin do wniesienia odwołania podlegającego rozpoznaniu przez zespół arbitrów wynosi pięć dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia protestu zgodnie z art. 184 ust. 2 zdanie pierwsze, bez względu na to, czy doręczenie rozstrzygnięcia protestu osobie wnoszącej odwołanie nastąpiło jeszcze w czasie, gdy nie upłynął termin do rozstrzygnięcia protestu, czy też po upływie tego terminu.

Za tym stanowiskiem przemawia przede wszystkim brzmienie przepisów ustawy. Artykuł 183 ust. 1 Pr.z.p. stanowi, że zamawiający rozstrzyga protest nie później niż w terminie pięciu dni od dnia jego wniesienia; brak rozstrzygnięcia w tym terminie uznaje się za jego oddalenie. Z tego przepisu jednoznacznie wynika, że za warunek dochowania terminu ustawodawca poczytuje samo wydanie rozstrzygnięcia co do protestu, a nie wydanie rozstrzygnięcia i jego doręczenie

podmiotowi, który wniósł protest, oraz wykonawcom, którzy przyłączyli się do protestu. Nie ma tu mowy o tym, że warunkiem „skuteczności” rozstrzygnięcia co do protestu miałyby być doręczenie tego rozstrzygnięcia, nie ma więc żadnych podstaw do przyjmowania założenia, iż w sytuacji, w której rozstrzygnięcie wydane zostało wprawdzie w terminie wskazanym w art. 183 ust. 1, ale jego doręczenie nastąpiło już po upływie tego terminu, termin ten nie został dochowany z tym skutkiem, iż należałoby przyjąć, że ma miejsce brak rozstrzygnięcia protestu w terminie. Z kolei art. 184 ust. 2 zdanie pierwsze Pr.z.p. stanowi, że odwołanie wnosi się w terminie pięciu dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia protestu lub upływu terminu do rozstrzygnięcia protestu. Nie może budzić wątpliwości kwestia, że skoro w świetle art. 183 ust. 1 wydanie rozstrzygnięcia co do protestu w terminie określonym w tym przepisie oznacza dochowanie tego terminu także wtedy, gdy doręczenie rozstrzygnięcia nastąpi już po upływie pięciu dni od dnia wniesienia protestu, to termin do wniesienia odwołania w takiej sytuacji musi być liczony wyłącznie od dnia doręczenia rozstrzygnięcia protestu, a nie od dnia upływu terminu do rozstrzygnięcia protestu.

Ustawa przewiduje dwa sposoby liczenia terminu do wniesienia odwołania. Pierwszy ma zastosowanie, gdy zamawiający rozstrzygnął protest w terminie pięciu dni od dnia jego wniesienia; wtedy termin do wniesienia odwołania liczy się wyłącznie od dnia doręczenia rozstrzygnięcia podmiotowi wnoszącemu odwołanie. Drugi sposób liczenia terminu odnosi się do sytuacji, w której zamawiający nie rozstrzygnął protestu w terminie; wówczas termin do wniesienia odwołania liczony jest od dnia upływu terminu na rozstrzygnięcie protestu. Literalna wykładnia art. 183 ust. 1 i art. 184 ust. 2 zdanie pierwsze jednoznacznie wskazuje, że w sytuacji, która wystąpiła w niniejszej sprawie, zastosowanie ma pierwszy sposób liczenia terminu do wniesienia odwołania. Nie ma tu znaczenia podnoszony w doktrynie argument, że termin do rozstrzygnięcia protestu przewidziany w art. 183 ust. 1 zdanie pierwsze jest terminem zawitym. Pomijając w tym miejscu ocenę prawidłowości tego argumentu podnieść trzeba, że termin z art. 183 ust. 1 zdanie pierwsze wyznaczony został do rozstrzygnięcia protestu, a nie do rozstrzygnięcia protestu i doręczenia orzeczenia.

Sytuację, w której zamawiający rozstrzyga o proteście w terminie wskazanym w art. 183 ust. 1 zdanie pierwsze, ustawodawca traktuje jako typową, dlatego według art. 183 ust. 2, rozstrzygnięcie protestu wraz z uzasadnieniem oraz

pouczeniu o sposobie i terminie wniesienia odwołania zamawiający przekazuje podmiotowi, który wniósł protest, oraz wykonawcom, którzy przyłączyli się do protestu. W art. 184 ust. 2 zdanie pierwsze, dotyczącym długości i momentu początkowego biegu terminu do wniesienia odwołania, w pierwszej kolejności mówi się o wypadku, w którym termin ten jest liczony od dnia doręczenia rozstrzygnięcia protestu. Regułą powinno być więc rozstrzyganie przez zamawiającego o proteście w terminie i ustawodawca ma na względzie przede wszystkim ten wypadek. Z tego powodu zasadą jest, że odwołanie wnosi się w terminie pięciu dni od dnia doręczenia rozstrzygnięcia protestu. Reguła interpretacyjna, zgodnie z którą brak rozstrzygnięcia protestu w terminie uznaje się za oddalenie protestu, ma służyć ochronie podmiotu wnoszącego protest przed tym, aby zamawiający powstrzymując się od wydania rozstrzygnięcia mógł uniemożliwić mu skorzystanie z dalszych środków ochrony przewidzianych w ustawie (odwołania, które rozpoznaje zespół arbitrów, i skargi, o której orzeka sąd okręgowy). Sytuacja, w której zamawiający nie rozstrzyga protestu w terminie powinna mieć jednak charakter wyjątkowy, ponieważ zamawiający ma zasadniczo obowiązek rozstrzygnięcia protestu. Ta okoliczność sprzeciwia się przyjęciu rozszerzającej wykładni art. 183 ust. 1.

Przyjęcie tezy, że wydanie rozstrzygnięcia co do protestu w terminie wskazanym w art. 183 ust. 1 zdanie pierwsze oznacza brak tego rozstrzygnięcia w terminie, jeżeli nie zostało ono w tym terminie doręczone zgodnie z art. 183 ust. 2, mogłoby prowadzić do istotnych negatywnych skutków. Po pierwsze, oznaczałoby, że zamawiający, który rozstrzygnął o proteście w terminie pięciu dni od dnia jego wniesienia, mógłby to rozstrzygnięcie pozbawić jakiegokolwiek znaczenia prawnego wskutek zaniechania jego doręczenia. Po drugie, zamawiający mógłby bardzo często nie mieć wpływu na to, czy rozstrzygnięcie protestu będzie uważane za wydane z dochowaniem terminu przewidzianego w art. 183 ust. 1, jeśli bowiem rozstrzygałby o proteście np. w trzecim dniu od dnia jego wniesienia, a następnie doręczył rozstrzygnięcie za pośrednictwem poczty (por. art. 27 ust. 1 i 2 Pr.z.p.), to dochowanie terminu byłoby zależne wyłącznie od tego, w jaki sposób funkcjonuje poczta. Po trzecie wreszcie, uprawnionym do wniesienia odwołania może być nie tylko podmiot, który wniósł protest, ale także wykonawca, który przyłączył się do protestu. Nie można wykluczyć, że gdy zamawiający rozstrzygnąłby protest w terminie określonym w art. 183 ust. 1 zdanie pierwsze, a następnie doręczył go podmiotom uprawnionym do wniesienia odwołania, doręczenie mogłoby nastąpić w

stosunku do każdego z nich w różnym terminie – przed upływem pięciodniowego terminu przewidzianego w art. 183 ust. 1 zdanie pierwsze albo po jego upływie. W efekcie w tej samej sprawie, tzn. w odniesieniu do tego samego protestu, raz należałoby przyjmować, że protest został rozstrzygnięty w terminie, a innym razem, że zamawiający nie rozstrzygnął protestu w terminie.

Z tych przyczyn podjęto uchwałę, jak wyżej.